Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2015–2016

C

Parlementair Onderzoek Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten

AI

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG
Vastgesteld 19 juli 2016

De vaste commissie voor Financiën[1] heeft op 7 juni jl. met interesse kennisgenomen van de brief van de Staatssecretaris van Financiën van 11 mei 2016 inzake toekomstplannen Holland Casino[2] en van het Algemeen Overleg op 2 juni in de Tweede Kamer. Naar aanleiding hiervan is op 20 juni 2016 een brief gestuurd aan de Staatssecretaris van Financiën.

De Staatssecretaris heeft op 18 juli 2016 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Financiën,
Van Dooren

[1] Samenstelling:
Elzinga (SP), Ten Hoeve (OSF), Knip (VVD), Backer (D66), Ester (CU), De Grave (VVD) (*voorzitter*), Hoekstra (CDA) (*vice-voorzitter*), Postema (PvdA), Sent (PvdA), Van Strien (PVV), Vos (GL), Kok (PVV), Bruijn (VVD), Van Apeldoorn (SP), Dercksen (PVV), Van Kesteren (CDA), Knapen (CDA), Köhler (SP), Prast (D66), Van Rij (CDA), Rinnooy Kan (D66), Van Rooijen (50PLUS), Schalk (SGP), Teunissen (PvdD), Van de Ven (VVD), Vreeman (PvdA)

[2] EK, 2015–2016, C, AF

kst-C-AI
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR FINANCIËN

Aan de Staatssecretaris van Financiën

Den Haag. 20 juni 2016

De vaste commissie voor Financiën heeft op 7 juni jl. met interesse kennisgenomen van uw brief van 11 mei 2016 inzake toekomstplannen Holland Casino[3] en van het Algemeen Overleg op 2 juni in de Tweede Kamer. Naar aanleiding hiervan hebben de leden van de **SP**-fractie, **ChristenUnie**-fractie en de leden van de **SGP**-fractie de volgende opmerkingen geplaatst en vragen gesteld.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

De leden van de SP hebben met enige verbazing kennis genomen van uw brief.

De leden van de SP-fractie merken op dat Holland Casino in 1974 is opgericht om een legaal alternatief te realiseren op het gebied van kansspelen. Zij geven aan dat enkele jaren terug het kabinet in het evaluatieverslag[4] schreef: «De kansspelmarkt is geen gewone economische markt. Daarvoor brengen kansspelen te veel maatschappelijke risico's met zich mee. Dit rechtvaardigt de bijzondere aandacht van de overheid voor deze sector en het beleid om kansspelen vergaand te reguleren.» En: «Behoud van het monopolie biedt de beste waarborgen voor het tegengaan van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en tegengaan van illegaliteit en criminaliteit. Tevens sluit het monopolie uit dat binnen dit spelsegment concurrentie tussen verschillende aanbieders ontstaat, hetgeen weer een aanzuigende werking zou kunnen hebben op het publiek.»

Deze leden geven aan dat met het voornemen tot het privatiseren van Holland Casino en uitbreiding van het aantal casino's, de regering volledig voorbij gaat aan de geciteerde conclusie van de evaluatie. U noemt daarvoor geen ander argument dan dat dit voornemen in het regeerakkoord staat. Heeft de regering ook inhoudelijke argumenten voor de voorgestelde koerswijziging, vragen de leden van de SP-fractie?

De leden van de SP-fractie willen weten of er over het voornemen tot privatisering van Holland Casino advies is gevraagd aan de ondernemingsraad. En zo ja, hoe dat advies luidt en wat uw reactie daarop is.

Wat betreft de gevolgen voor de Rijksbegroting schrijft u dat er enerzijds een daling van inkomsten plaatsvindt door het wegvallen van de dividendontvangsten, voor de komende vijf jaar structureel geraamd op 10 miljoen euro per jaar. Maar daar staat tegenover dat de staatschuld daalt, door opbrengst van de verkoop daarop in mindering te brengen, waardoor ook de jaarlijkse rentelasten op de staatsschuld dalen. Naar de mening van de leden van de SP-fractie moet dit betekenen dat de verkoopopbrengst zo hoog moet zijn, dat de rentelasten jaarlijks met minstens 10 miljoen euro dalen.

Of u dat ook vindt, is de leden van de SP niet duidelijk. U schrijft: «Dividendopbrengsten zijn echter ook aan risico's onderhevig. Deze toekomstige risico's vallen weg wanneer een deelneming wordt verkocht.

[3] EK, 2015–2016, C, AF
[4] TK, 2007–2008, 28 165 nr. 72

Ook het wegvallen van risico's heeft een (positieve) waarde, die in ogenschouw moet worden genomen bij het beoordelen van een verkoop.» Deze leden vragen of deze tekst impliceert dat u in het onderhavige geval ook genoegen zou kunnen nemen met een verkoopopbrengst die de rentelasten met minder dan 10 miljoen euro per jaar doen dalen?

Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie-fractie

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van uw brief van 11 mei jl. inzake de toekomstplannen voor Holland Casino. Zij stellen met voldoening vast dat het besliskader van de Commissie Kuiper rond privatiseringsoperaties mede leidend is geweest rond deze toekomstplannen. Maar in de uitwerking ervan moeten nadere en vooral meer concrete stappen worden gezet.

Deze leden merken op dat zij veel van de inhoudelijke vragen zullen stellen bij de behandeling van de verschillende wetsvoorstellen omtrent het kansspelbeleid. Zij vinden dat de privatisering van Holland Casino niet los gezien kan worden van de andere voornemens van het kabinet ten aanzien van de gokmarkt, en noemen in het bijzonder het wetsvoorstel kansspelen op afstand. Deze leden vragen of alle wetsvoorstellen waarmee het kabinet het kansspelbeleid beoogt te moderniseren eerst behandeld worden door de Tweede en Eerste Kamer alvorens Holland Casino daadwerkelijk geprivatiseerd wordt. Indien hier een ander voornemen is, zijn zij benieuwd welke volgorde dan wenselijk geacht wordt en met welke redenen.
De leden zien het tegengaan van gokverslaving, het voorkomen van fraude en andere vormen van criminaliteit als belangrijke maatstaf bij het wegen van de voorgestelde veranderingen ten aanzien van de gokmarkt in het algemeen en in dit geval bij de privatisering van Holland Casino in het bijzonder. Het aanbieden van gokspelen rekenen zij niet tot een overheidstaak. Sterker: de overheid dient zich hier verre van te houden. Echter de risico's van verslaving, geldverspilling en criminaliteit rechtvaardigen de sturende rol die de overheid tot nu toe in deze markt heeft. Deze sturende rol moet ook in de nieuwe situatie leidend zijn.

Gekozen wordt voor een beperkte en gereguleerde openstelling van de casinomarkt onder gelijktijdige terugtrekking van de overheid. Kunt u argumenteren hoe deze openstelling in meer operationele termen gedacht is? Hoe worden nieuwe marktpartijen gescreend? Welke rol spelen hun opvattingen en beleidsvoornemens rond gokverslaving en criminaliteit? Welke voorwaarden gaan hier gelden? Is daarvoor een heldere procedure? Het valt de leden bij lezing van uw brief op hoe weinig ingevuld de concrete werkwijze rond de verkoop van de casino's is. Is daar inmiddels meer over bekend? Ook wat de uiteindelijke selectiecriteria betreft? De leden van de ChristenUnie-fractie verzoeken u hierop uitgebreid in te gaan in de aangekondigde vervolgbrief, ook wat de verkoopvoorwaarden betreft.

De ChristenUnie-fractie zal de aangekondigde wetsvoorstellen beoordelen op het kernvraagstuk hoe publieke belangen concreet geborgd gaan worden en gokverslaving en criminaliteit zal worden tegengegaan. En op de beleidsinstrumenten die hiervoor worden ingezet. Hierop anticiperend vragen de leden van de fractie hoe het beginsel van marktwerking – waarbij vraagtoename en winstmaximalisatie vanzelfsprekende doelen zijn – zich verhoudt tot het regeringsbeleid om verslaving te voorkomen. Zij vragen bovendien of er doelstellingen zijn ten aanzien van het aantal gebruikers van de casino's en welke verwachtingen gelden voor deze doelstellingen bij de groei van het aantal aanbieders. Hoe waardeert de

regering een eventuele toename van het aantal gokkende Nederlanders in de casino's?

In het licht van de Europese jurisprudentie vragen deze leden of de beperkte openstelling voldoet aan de eisen van transparantie, gelijke behandeling en proportionaliteit. Zij stellen deze vragen mede in het licht van de arresten Gambelli en Placanica die leiden tot de zogeheten hypocrisietoets van het Europees Hof van Justitie. Staat het aanmoedigen van marktwerking waarbij nieuwe toetreders tot de markt ook middels reclame een positie zullen willen verwerven niet op gespannen voet met een beleid dat zich richt op beperking? Zij vragen ook om nader te verduidelijken hoe de geplande 10-4-2 verdeling van vergunningen zich verhoudt tot de jurisprudentie van het Europees Hof en de vereisten van transparantie en gelijke behandeling.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie

De leden van de fractie van de SGP hebben met belangstelling kennis genomen van uw brief d.d. 11 mei 2016, over de toekomstplannen voor Holland Casino.
U constateert in uw brief dat bij het aanbieden van casinospelen geen rol van de overheid als aandeelhouder nodig is. De fractie van de SGP acht dit niet alleen niet nodig, maar zelfs ongewenst en onaanvaardbaar.

De leden van de SGP-fractie vragen of u het eens bent met deze leden dat dit niet alleen onnodig is, maar veel meer ongewenst en onaanvaardbaar? Voorts vragen zij wanneer de overheid aandeelhouder van casino's is geworden. Deze leden stellen dat blijkens uw brief u weet dat de casinobezoeker beschermd moet worden tegen kansspelverslaving, fraude en andere vormen van criminaliteit. Zij vragen welke «andere vormen van criminaliteit» worden bedoeld. Ook vragen deze leden op welke wijze de overheid zich maximaal afzijdig kan houden van (de praktijken van) een casino? De leden van de SGP-fractie vragen waarom in uw brief duidelijk wordt aangegeven dat de overheid niet haar handen aftrekt van de casinomarkt, als blijkbaar bekend is dat het kan leiden tot kansspelverlaving, fraude en andere vormen van criminaliteit? Deze leden vragen of een strikt handhavingsbeleid niet het geëigende middel is om (de misstanden in) de gokwereld aan te pakken, in te perken, uit te roeien?

De leden van de commissie zien met belangstelling uit naar uw reactie en ontvangen deze graag uiterlijk binnen vier weken.

Voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
F.H.G. de Grave

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 juli 2016

Hierbij zend ik u de antwoorden op de door de fracties van de SP, ChristenUnie en SGP op 20 juni 2016 gestelde vragen naar aanleiding van de brief over de toekomstplannen Holland Casino[5] en van het Algemeen Overleg op 2 juni in de Tweede Kamer. Deze antwoorden stuur ik mede namens de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.

De Staatssecretaris van Financiën,
E.D. Wiebes

[5] EK, 2015–2016, C, AF

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

1. De leden van de SP-fractie merken op dat Holland Casino in 1974 is opgericht om een legaal alternatief te realiseren op het gebied van kansspelen. Zij geven aan dat enkele jaren terug het kabinet in het evaluatieverslag[6] schreef: «De kansspelmarkt is geen gewone economische markt. Daarvoor brengen kansspelen te veel maatschappelijke risico's met zich mee. Dit rechtvaardigt de bijzondere aandacht van de overheid voor deze sector en het beleid om kansspelen vergaand te reguleren.» En: «Behoud van het monopolie biedt de beste waarborgen voor het tegengaan van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en tegengaan van illegaliteit en criminaliteit. Tevens sluit het monopolie uit dat binnen dit spelsegment concurrentie tussen verschillende aanbieders ontstaat, hetgeen weer een aanzuigende werking zou kunnen hebben op het publiek.» Deze leden geven aan dat met het voornemen tot het privatiseren van Holland Casino en uitbreiding van het aantal casino's, de regering volledig voorbij gaat aan de geciteerde conclusie van de evaluatie. U noemt daarvoor geen ander argument dan dat dit voornemen in het regeerakkoord staat. Heeft de regering ook inhoudelijke argumenten voor de voorgestelde koerswijziging, vragen de leden van de SP-fractie?

Antwoord

Na het evaluatieverslag van 2008 heeft het huidige kabinet in de nota Deelnemingenbeleid rijksoverheid 2013 opnieuw een beoordeling gemaakt van nut en noodzaak van het aandeelhouderschap in Holland Casino. Voor het hebben van een staatsdeelneming is een van de vereisten dat er sprake is van een publiek belang op rijksniveau, dat niet louter met wet- en regelgeving is te borgen. Het kabinet concludeert in deze nota dat bij het aanbieden van casinospelen geen rol van de overheid als aandeelhouder nodig is. De regulering van kansspelen kan evengoed plaatsvinden via strenge vergunningvoorwaarden en strikt toezicht door de in 2012 opgerichte Kansspelautoriteit op grond van wet- en regelgeving.

De borging van de publieke belangen is onverminderd belangrijk. De privatisering van Holland Casino kan alleen plaatsvinden als de betrokken publieke belangen afdoende zijn geborgd in wet- en regelgeving. Het betreft het voorkomen van kansspelverslaving, consumentenbescherming en het tegengaan van fraude en overige criminaliteit. Een verkoop is dus alleen mogelijk als de casinobezoeker op deze onderdelen voldoende beschermd blijft. De wijze waarop het kabinet deze publieke belangen in de nieuwe marktomgeving wil borgen, is opgenomen in het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de kansspelen in verband met de modernisering van het speelcasinoregime (Kamerstukken II 2015/16, 34 471, nrs. 1–3) (hierna: casinowetsvoorstel).

2. De leden van de SP-fractie willen weten of er over het voornemen tot privatisering van Holland Casino advies is gevraagd aan de ondernemingsraad. En zo ja, hoe dat advies luidt en wat uw reactie daarop is.

Antwoord

Holland Casino heeft nog geen adviesaanvraag bij de OR ingediend inzake de voorgenomen privatisering. Dit omdat de politieke besluitvorming hierover nog niet is afgerond.

---

[6] Kamerstukken II 2007/08, 28 165 nr. 72

3. Wat betreft de gevolgen voor de Rijksbegroting schrijft u dat er enerzijds een daling van inkomsten plaatsvindt door het wegvallen van de dividendontvangsten, voor de komende vijf jaar structureel geraamd op 10 miljoen euro per jaar. Maar daar staat tegenover dat de staatschuld daalt, door opbrengst van de verkoop daarop in mindering te brengen, waardoor ook de jaarlijkse rentelasten op de staatsschuld dalen. Naar de mening van de leden van de SP-fractie moet dit betekenen dat de verkoopopbrengst zo hoog moet zijn, dat de rentelasten jaarlijks met minstens 10 miljoen euro dalen. Of u dat ook vindt, is de leden van de SP niet duidelijk. U schrijft: «Dividendopbrengsten zijn echter ook aan risico's onderhevig. Deze toekomstige risico's vallen weg wanneer een deelneming wordt verkocht. Ook het wegvallen van risico's heeft een (positieve) waarde, die in ogenschouw moet worden genomen bij het beoordelen van een verkoop.» Deze leden vragen of deze tekst impliceert dat u in het onderhavige geval ook genoegen zou kunnen nemen met een verkoopopbrengst die de rentelasten met minder dan 10 miljoen euro per jaar doen dalen?

Antwoord

De verkoop van Holland Casino heeft een aantal gevolgen voor de Rijksbegroting. Allereerst leidt de verkoop tot een opbrengst waarmee de staatsschuld wordt verlaagd. De waarde van de onderneming is onder meer afhankelijk van de hoogte van de verwachte dividendopbrengsten. Dat betekent dat de staat met ontvangst van de verkoopopbrengst wordt vergoed voor het wegvallen van toekomstige dividendinkomsten. De daling van de staatsschuld leidt ertoe dat de jaarlijkse rentebetalingen over de staatsschuld dalen. Daartegenover staat dat mogelijke dividendontvangsten die nu geraamd worden niet meer gerealiseerd worden. De dividendontvangsten zijn afhankelijk van het resultaat van de staatsdeelneming en daarmee per definitie onzeker. Deze onzekerheid valt weg op het moment dat de verkoop wordt geëffectueerd. Dit zal moeten worden meegenomen bij de beoordeling van de verkoopopbrengst.

Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie-fractie

4. Deze leden merken op dat zij veel van de inhoudelijke vragen zullen stellen bij de behandeling van de verschillende wetsvoorstellen omtrent het kansspelbeleid. Zij vinden dat de privatisering van Holland Casino niet los gezien kan worden van de andere voornemens van het kabinet ten aanzien van de gokmarkt, en noemen in het bijzonder het wetsvoorstel kansspelen op afstand. Deze leden vragen of alle wetsvoorstellen waarmee het kabinet het kansspelbeleid beoogt te moderniseren eerst behandeld worden door de Tweede en Eerste Kamer alvorens Holland Casino daadwerkelijk geprivatiseerd wordt. Indien hier een ander voornemen is, zijn zij benieuwd welke volgorde dan wenselijk geacht wordt en met welke redenen.

Antwoord

Ik onderschrijf de opmerking van deze leden dat de privatisering van Holland Casino niet los gezien kan worden van de andere voornemens van het kabinet tot modernisering van het kansspelbeleid. Voor een deel hebben deze voornemens de afgelopen jaren al geleid tot wijziging van de Wet op de kansspelen (instelling Kansspelautoriteit 2012) en aanscherping van verplichtingen van aanbieders van kansspelen in lagere regelgeving (Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen in 2013). In 2014 besloot het kabinet tot een drietal nadere hervormingen van het kansspelbeleid, waaronder indiening bij de Tweede Kamer van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de kansspelen, de Wet op de

kansspelbelasting en enkele andere wetten in verband met het organiseren van kansspelen op afstand (Kamerstukken II 2013/14, 33 669, nrs. 1–3) (hierna: wetsvoorstel kansspelen op afstand). Met laatstgenoemd wetsvoorstel wordt het aanbieden van kansspelen op afstand, dat nu verboden is, mogelijk gemaakt voor de houders van een vergunning en worden de publieke belangen (voorkomen van kansspelverslaving, consumentenbescherming en het tegengaan van fraude en overige criminaliteit) beschermd door het stellen van strenge vergunningeisen en strikt toezicht door de Kansspelautoriteit. Verder zijn de visies op de herijking van de loterijenmarkt en de herziening van het speelcasinoregime aan de Tweede Kamer gezonden (Kamerstukken II 2013/14, 24 557, nrs. 134 resp. 135).

Voor de herziening van het speelcasinoregime en de daarmee samenhangende privatisering van Holland Casino is in april van dit jaar het casinowetsvoorstel ingediend. Voor de modernisering van de loterijenregulering (openstelling van de markt voor goede doelenloterijen) is geen wijziging van de Wet op de kansspelen noodzakelijk (Kamerstukken II 2015/16, 34 557, nr. 140).[7] Er is dus sprake van (niet meer dan) twee wetsvoorstellen tot wijziging van de Wet op de kansspelen. Het kabinet heeft gemeend dat met de volgtijdelijke ontwikkeling en indiening van deze wetsvoorstellen bij het parlement de inhoudelijke samenhang in het kansspelbeleid het meest gediend is. Het reguleren van kansspelen op afstand is de meest ingrijpende vernieuwing binnen de kansspelsector, die ook de regulering met betrekking tot de bestaande deelmarkten (zoals speelcasino's) raakt. Het meest in het oog springende voorbeeld is de inrichting van een centraal register uitsluiting kansspelen. Het casinowetsvoorstel bouwt in zoverre op het eerdere wetsvoorstel voort.

Wat de privatisering van Holland Casino betreft, is de behandeling van en instemming met het casinowetsvoorstel door beide Kamers een noodzakelijke voorwaarde. Wat de samenhang met het wetsvoorstel kansspelen op afstand betreft, kan ik deze leden melden dat hoewel er vanuit de beleidsdoelstellingen van het kansspelbeleid een inhoudelijke samenhang tussen beide wetsvoorstellen is, de modernisering van het speelcasinoregime ook los gezien kan worden van de regulering van kansspelen op afstand. Zou het wetsvoorstel kansspelen op afstand onverhoopt niet door één van beide kamers worden behandeld of worden aangenomen, dan zal het voornemen tot herziening van het speelcasinoregime – en daarmee ook de privatisering van Holland Casino – doorgang kunnen vinden.

5. De leden zien het tegengaan van gokverslaving, het voorkomen van fraude en andere vormen van criminaliteit als belangrijke maatstaf bij het wegen van de voorgestelde veranderingen ten aanzien van de gokmarkt in het algemeen en in dit geval bij de privatisering van Holland Casino in het bijzonder. Het aanbieden van gokspelen rekenen zij niet tot een overheidstaak. Sterker: de overheid dient zich hier verre van te houden. Echter de risico's van verslaving, geldverspilling en criminaliteit rechtvaardigen de sturende rol die de overheid tot nu toe in deze markt heeft. Deze sturende rol moet ook in de nieuwe situatie leidend zijn. Gekozen wordt voor een beperkte en gereguleerde openstelling van de casinomarkt onder gelijktijdige terugtrekking van de overheid. Kunt u argumenteren hoe deze openstelling in meer operationele termen gedacht is? Hoe worden nieuwe marktpartijen gescreend? Welke rol spelen hun opvattingen en beleidsvoornemens rond gokverslaving en criminaliteit? Welke voorwaarden gaan hier gelden? Is daarvoor een heldere procedure?

[7] Brief van 22 juni 2016 van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie over Vergunningverlening Goede Doelen loterijen aan de voorzitter van de Tweede Kamer.

Na behandeling van het casinowetsvoorstel in de Eerste Kamer stuur ik een nieuwe brief aan de Tweede en Eerste Kamer over de invulling van de keuzes zoals verwoord in mijn brief inzake «Toekomstplannen Holland Casino». Na inwerkingtreding van de wet zal ik starten met de verkoop van Holland Casino en de twee te veilen vergunningen. Na de verkoop, ongeveer een jaar na de inwerkingtreding van de wet, zal de casinomarkt naar verwachting uit zestien vergunningen bestaan met verschillende aanbieders. De Kansspelautoriteit is betrokken bij de *screening* van (potentiële) kopers. De Kansspelautoriteit toetst bij de start van het verkoopproces of het aannemelijk is dat een potentiële koper aan de in wet- en regelgeving neergelegde eisen voor het verkrijgen van een speelcasinovergunning kan voldoen. Deze eisen zien onder andere op geschiktheid, betrouwbaarheid, deskundigheid, bedrijfsvoering, preventie van kansspelverslaving en voorkomen van fraude en andere criminaliteit, waaronder witwassen van geld.

De aangepaste wet vormt de basis van het beperkt geopende stelsel. Zoals in de memorie van toelichting bij het casinowetsvoorstel is aangegeven, zijn de publieke belangen onverminderd belangrijk: het voorkomen van kansspelverslaving, consumentenbescherming en het tegengaan van fraude en overige criminaliteit. Vanuit deze doelen worden door middel van een vergunningstelsel randvoorwaarden en beperkingen gesteld aan legaal aanbod. Dat neemt illegaliteit de wind uit de zeilen, zodat er kanalisatie optreedt. Voor dit doel is het voorbehouden van speelcasino's aan een monopolie niet nodig. Integendeel, naar mijn mening draagt enige mate van concurrentie eraan bij dat het legale aanbod innovatief en aantrekkelijk is. Het wetsvoorstel geeft aan hoe een marktmodel met concurrerende aanbieders vorm krijgt. Met vergunningeisen omtrent onder andere geschiktheid, betrouwbaarheid en deskundigheid wordt bereikt dat alleen maatschappelijk verantwoordelijke marktpartijen deze kansspelen aanbieden. De Kansspelautoriteit heeft daarbij de nodige instrumenten, ook voor het toezicht op de naleving. Ik verwijs u voor verdere informatie hierover kortheidshalve naar het genoemde wetsvoorstel en de toelichting.

6. Het valt de leden bij lezing van uw brief op hoe weinig ingevuld de concrete werkwijze rond de verkoop van de casino's is. Is daar inmiddels meer over bekend? Ook wat de uiteindelijke selectiecriteria betreft? De leden van de ChristenUnie-fractie verzoeken u hierop uitgebreid in te gaan in de aangekondigde vervolgbrief, ook wat de verkoopvoorwaarden betreft.

Antwoord

Op dit moment wordt gewerkt aan onder meer de selectiecriteria voor het afsplitsen van de vier vestigingen van Holland Casino en de verkoopvoorwaarden. Voordat ik start met de daadwerkelijke privatisering van Holland Casino, informeer ik de Tweede en Eerste Kamer over de conclusies. Na inwerkingtreding van de wet zal de privatisering van Holland Casino nog circa een jaar in beslag nemen.

7. De ChristenUnie-fractie zal de aangekondigde wetsvoorstellen beoordelen op het kernvraagstuk hoe publieke belangen concreet geborgd gaan worden en gokverslaving en criminaliteit zal worden tegengegaan. En op de beleidsinstrumenten die hiervoor worden ingezet. Hierop anticiperend vragen de leden van de fractie hoe het beginsel van marktwerking – waarbij vraagtoename en winstmaximalisatie vanzelfsprekende doelen zijn – zich verhoudt tot het regeringsbeleid om verslaving te voorkomen. Zij vragen bovendien of er doelstellingen zijn ten aanzien van het aantal gebruikers van de casino's en welke verwachtingen gelden voor

deze doelstellingen bij de groei van het aantal aanbieders. Hoe waardeert de regering een eventuele toename van het aantal gokkende Nederlanders in de casino's?

Antwoord

In mijn antwoord op een eerdere vraag van deze leden ben ik ingegaan op de instrumenten voor het waarborgen van publieke belangen in een marktmodel met concurrerende aanbieders. De aanwezigheid van meerdere aanbieders hoeft er niet toe te leiden dat de totale markt toeneemt. De publieke randvoorwaarden stellen kwalitatieve eisen en mogelijk kwantitatieve beperkingen aan het aanbod, wat ook de uitbreidingsmogelijkheden van de markt begrenst. De marktomvang is echter ook een spiegel van de behoefte aan kansspelen. De randvoorwaarden zorgen ervoor dat de maatschappelijke risico's begrensd zijn. Bij een legaal aanbod dat te krap is door (bijvoorbeeld) kwantitatieve beperkingen, bestaat het risico dat de consument uitwijkt naar illegaal aanbod, waarbij er geen enkele bescherming wordt geboden. Door monitoring (marktscans) en evaluatie houdt de overheid de marktontwikkelingen in het oog. Daartoe wordt er in het kader van de modernisering een nulmeting uitgevoerd (Kamerstukken II 2015/16, 24 557, nr. 137).[8]

8. In het licht van de Europese jurisprudentie vragen deze leden of de beperkte openstelling voldoet aan de eisen van transparantie, gelijke behandeling en proportionaliteit. Zij stellen deze vragen mede in het licht van de arresten Gambelli en Placanica die leiden tot de zogeheten hypocrisietoets van het Europees Hof van Justitie. Staat het aanmoedigen van marktwerking waarbij nieuwe toetreders tot de markt ook middels reclame een positie zullen willen verwerven niet op gespannen voet met een beleid dat zich richt op beperking? Zij vragen ook om nader te verduidelijken hoe de geplande 10-4-2 verdeling van vergunningen zich verhoudt tot de jurisprudentie van het Europees Hof en de vereisten van transparantie en gelijke behandeling.

Antwoord

Met de transitie van een monopolie naar een marktmodel met concurrerende aanbieders volgt de regering een behoedzame aanpak. In de memorie van toelichting bij het casinowetsvoorstel is dit onderbouwd. Daarbij wordt rekening gehouden met het Europeesrechtelijk kader. Dat staat toe dat er voor kansspelen vanwege maatschappelijke risico's proportionele en nondiscriminatoire beperkingen worden gesteld die daadwerkelijk bijdragen aan de bescherming van de publieke belangen (voorkomen kansspelverslaving, consumentenbescherming en tegengaan fraude en overige criminaliteit). Een aspect daarbij is dat er sprake moet zijn van voldoende horizontale consistentie, te weten dat niet aan kansspelen met een gering maatschappelijk risico strengere beperkingen worden gesteld dan aan spelen met grotere risico's. In de genoemde arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft het Hof verduidelijkt dat de lidstaten met hun (beperkende) nationale wetgeving geen onzuivere motieven mogen hebben om het aanbieden van kansspelen door buitenlandse ondernemingen te weren, zoals het genereren van inkomsten voor de eigen staatskas. Naar mijn mening voldoet de voorgestelde regeling aan deze eisen. Ten aanzien van het tweede deel van deze vraag merk ik op dat er geen sprake is van het ongeclausuleerd aanmoedigen tot marktwerking. Concurrentie wordt

[8] Brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 15 december 2015 met een beleidsreactie op het onderzoek «Kansen met Beleid. Beleidsreconstructie en evaluatiekader modernisering kansspelbeleid en evaluatiekader modernisering kansspelbeleid».

toegestaan onder randvoorwaarden, waaronder regels ten aanzien van reclame. Reclame is op zichzelf toegestaan, maar is wel genormeerd. Zo mag er bijvoorbeeld niet worden aangezet tot onmatig speelgedrag en mogen aanbieders zich niet specifiek richten tot kwetsbare groepen, zoals jongeren. Concurrentie en beperking zijn dan ook geen tegengestelden van elkaar, maar kunnen zich naar mijn mening in samenhang manifesteren. Het derde deel van deze vraag stelt de conformiteit van beperkte marktopening met het EU-recht aan de orde. Het wetsvoorstel kent een behoedzame marktopening, waarbij er proportionele en objectieve criteria gelden voor de markttoetreding. Alle potentiële gegadigden die aan de eisen voldoen, hebben gelijke mogelijkheden om mee te dingen naar de schaarse vergunningen.

Daarmee wordt voldaan aan de eisen van het EU-recht. Lidstaten kunnen ingeval van dwingende redenen van algemeen belang de toetreding tot de kansspelmarkt beperken, mits de daartoe gestelde regels proportioneel, non-discriminatoir en daadwerkelijk geschikt en effectief zijn. Op deze elementen gaat de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel nader in, zie met name paragraaf 9.1.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie

9. U constateert in uw brief dat bij het aanbieden van casinospelen geen rol van de overheid als aandeelhouder nodig is. De fractie van de SGP acht dit niet alleen niet nodig, maar zelfs ongewenst en onaanvaardbaar. De leden van de SGP-fractie vragen of u het eens bent met deze leden dat dit niet alleen onnodig is, maar veel meer ongewenst en onaanvaardbaar?

Antwoord

In de nota Deelnemingenbeleid rijksoverheid 2013 staat dat een vereiste voor het in beheer hebben van een staatsdeelneming is dat er sprake dient te zijn van een publiek belang op rijksniveau, dat niet louter met wet- en regelgeving is te borgen. In deze nota concludeert het kabinet dat bij het aanbieden van casinospelen geen rol van de overheid als aandeelhouder nodig is. De regulering van kansspelen kan evengoed plaatsvinden via strenge vergunningvoorwaarden en strikt toezicht door de in 2012 opgerichte Kansspelautoriteit op de naleving van de wet- en regelgeving.

10. Voorts vragen zij wanneer de overheid aandeelhouder van casino's is geworden.

Antwoord

Holland Casino is in 1974 opgericht om een legaal alternatief te bieden voor het illegale aanbod op het gebied van casinospelen. Omdat de stichting mede werd opgericht ter stimulering van het toerisme, werd deze in eerste instantie ondergebracht bij het Ministerie van Economische Zaken. In 1974 werd in de Wet op de Kansspelen de mogelijkheid gecreëerd voor het afgeven van een exclusieve vergunning voor het organiseren van casinospelen, waarna Holland Casino in 1976 de eerste vestiging in Zandvoort opende. Inmiddels is het aandeelhouderschap ondergebracht bij het Ministerie van Financiën.

11. Deze leden stellen dat blijkens uw brief u weet dat de casinobezoeker beschermd moet worden tegen kansspelverslaving, fraude en andere vormen van criminaliteit. Zij vragen welke «andere vormen van criminaliteit» worden bedoeld.

Antwoord

Bij kansspelen kunnen zich ook andere vormen van criminaliteit dan fraude zich voordoen. Daarbij kan worden gedacht aan het witwassen van geld, en aan gerelateerde criminaliteit zoals afpersing, bedreiging en roofovervallen.

12. Ook vragen deze leden op welke wijze de overheid zich maximaal afzijdig kan houden van (de praktijken van) een casino? De leden van de SGP-fractie vragen waarom in uw brief duidelijk wordt aangegeven dat de overheid niet haar handen aftrekt van de casinomarkt, als blijkbaar bekend is dat het kan leiden tot kansspelverslaving, fraude en andere vormen van criminaliteit? Deze leden vragen of een strikt handhavingsbeleid niet het geëigende middel is om (de misstanden in) de gokwereld aan te pakken, in te perken, uit te roeien?

Antwoord

Met de voorgestelde modernisering blijft de overheid ten volle verantwoordelijkheid nemen voor het scheppen van kaders en eisen om maatschappelijke risico's van kansspelen te beheersen en de publieke belangen te borgen. Het privatiseren van Holland Casino illustreert dat: het betekent dat de overheid zich beperkt tot haar kerntaak en niet tevens zelf als aanbieder van risicovolle kansspelen optreedt. Het beleid richt zich op geboden en dus kanalisatie, wat effectiever is dan verboden. Verboden leiden tot illegaliteit en excessieve handhavingslasten, waarbij het in de praktijk niet mogelijk is gebleken om illegaal aanbod uit te bannen. Door kanalisering worden maatschappelijke risico's beheerst en wordt illegaal aanbod de wind uit de zeilen genomen.